

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Komunikasi memegang peranan penting dalam setiap aspek kehidupan baik bagi individu, kelompok maupun organisasi. Komunikasi bagi pemerintah dilakukan untuk menyampaikan pesan-pesan pembangunan maupun kebijakan kepada publiknya dengan tujuan agar publik dapat memahami serta ikut berpartisipasi menyelesaikan setiap program yang dilaksanakan.

Komunikasi KPU dalam pemilihan umum bertujuan menyampaikan pesan pemilu yaitu seluruh proses dan tahapan pemilu kepada publiknya. Publik memiliki hak untuk mengetahui proses pemilu yang sedang berjalan. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa salah satu kewajiban Komisi Pemilihan Umum Provinsi yaitu menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat.

Target komunikasi KPU dalam pemilihan umum adalah partisipasi pemilih dalam memberikan hak suaranya dalam pemilu. Peningkatan maupun penurunan partisipasi pemilih dalam pemilu tidak terlepas dari peran seluruh stakeholders, namun, sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU harus mampu memaksimalkan perannya dengan melakukan komunikasi secara aktif dalam setiap proses tahapan yang berlangsung agar publik dapat memahami arti penting sebuah pemilu dan dengan kesadaran diri ikut berpartisipasi. Indikator

keberhasilan sosialisasi yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu adalah persentase partisipasi pemilih sesuai dengan target yang ditetapkan.

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dalam rekomendasinya pada *workshop knowledge sharing* “Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu 2014” mengemukakan bahwa KPU bertanggungjawab terhadap partisipasi.

“ Posisi KPU sebagai penyelenggara lebih bertanggungjawab terhadap persoalan partisipasi masyarakat yang disebabkan oleh persoalan teknis penyelenggaraan pemilu. Ketika pemilih tidak menggunakan hak pilihnya akibat absennya informasi tentang mekanisme pemilihan atau hari pemungutan suara yang disampaikan oleh KPU maka hal ini menjadi tanggungjawab penyelenggara.”

Terkait dengan peningkatan partisipasi, sesuai dengan misi Komisi Pemilihan Umum, peningkatan partisipasi dan kualitas pemilih dilakukan oleh penyelenggara melalui sosialisasi dan pendidikan pemilih yang berkelanjutan. Dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat, Komisi Pemilihan Umum melalui rencana strategisnya tahun 2015-2019 menargetkan partisipasi pemilih pada Pemilihan serentak 2015 adalah sebesar 77,5 %<sup>1</sup>, tetapi faktanya, partisipasi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat hanya mencapai 58,65 %. Sangat jauh dari target yang diharapkan.

Berdasarkan data yang diperoleh pada *web* [sumbar.kpu.go.id](http://sumbar.kpu.go.id) dapat dilihat bahwa tingkat partisipasi pada 3 (tiga) kali periode pemilihan gubernur dan wakil gubernur mengalami penurunan. Partisipasi pemilih pada Pilkada 2010 sebesar 63,62% dan Pilkada 2005 sebesar 64,26%. Pada Pilgub 2005 dan 2010,

---

<sup>1</sup> Lampiran 1 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 63/Kpts/KPU/TAHUN 2015 tentang Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Tahun 2015-2019.

penurunannya hanya 0,64 %, sementara partisipasi untuk Pilgub 2015 menurun sebesar 4,97 %.

Tidak tercapainya target pemilihan mencerminkan adanya kegagalan dari sisi kelembagaan yaitu KPU Provinsi Sumatera Barat dalam mempersuasi masyarakat melalui kegiatan sosialisasi yang dilakukannya. Hal ini berarti terdapat persoalan terkait sosialisasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Sumatera Barat karena indikator keberhasilan kegiatan sosialisasi adalah peningkatan persentase partisipasi pilih.

Terkait pelaksanaan sosialisasi yang dilakukan oleh KPU Sumatera Barat, para pengamat politik menyampaikan bahwa sosialisasi KPU Sumbar yang dianggap belum optimal dan cara sosialisasi KPU belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat sehingga informasi pilkada tidak tersebar merata ke seluruh lapisan masyarakat. Hal yang sama disampaikan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Sumatera Barat Kawal Pemilu Kepala Daerah yang menilai pelaksanaan pilkada di daerah minim sosialisasi sehingga tidak semarak dimasyarakat<sup>2</sup>.

Panitia Khusus (Pansus) Pemilihan Kepala Daerah DPRD Provinsi Sumatera Barat juga menilai sosialisasi Pilgub Sumbar 2015 yang dilaksanakan KPU Sumatera Barat belum maksimal. Pemasangan dan penempatan media luar ruang (baliho dan spanduk) terkesan asal pasang dan tidak pada tempatnya seperti

---

<sup>2</sup> <http://hariansinggalang.co.id/sosialisasi-adem-ayem-mustahil-target-pemilih-775-persen-tercapai/>, <https://www.antaranews.com/berita/533678/mengawal-pilkada-serentak-sumatera-barat>. Diakses tanggal 23 April 2018, pukul 16.30 Wib.

di dekat pohon, di tikungan jalan dan di tempat sepi sehingga masyarakat kurang melihat informasi yang disampaikan<sup>3</sup>.

Menjelang hari pemungutan suara, banyak pemilih yang tidak mendapatkan undangan memilih. Menurut ketentuan PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, pemilih yang tidak mendapatkan undangan memilih dapat datang ke TPS dengan membawa KTP, identitas lainnya atau formulir pemilih tambahan dengan ketentuan sudah terdaftar di DPT wilayah domisili. Banyaknya pemilih yang kurang mengetahui informasi ini sedikit banyak berkontribusi menjadi golput.

Pelaksanaan komunikasi KPU Sumatera Barat melalui kegiatan sosialisasi diklaim oleh KPU Provinsi Sumatera Barat telah dilakukan secara massif, tetapi partisipasi masih rendah terutama di daerah perkotaan yang memiliki akses lebih baik dibanding Kabupaten<sup>4</sup>. KPU Provinsi Sumatera Barat telah melakukan penyampaian informasi dengan berbagai metode sebagai upaya dalam menjangkau keseluruhan pemilih Sumatera Barat. Terdapat 29 (dua puluh sembilan) kegiatan sosialisasi yang dilakukan diantaranya melalui tatap muka, media massa baik media cetak, televisi dan radio, sosialisasi melalui *media sosial* (*facebook* ; *kpusumbar* & *twitter* ; *@kpusumbar*), sosialisasi melalui bahan sosialisasi berupa poster, *flyer*, spanduk, baliho dan sebagainya, membuat stand informasi serta kerjasama dengan forum editor terkait program *talk show*

<sup>3</sup><http://dprd.sumbarprov.go.id/berita/192/pansus-pilkada-nilai-sosialisasi-kpu-belum-maksimal.html>. Diakses tanggal 23 April 2018, pukul 17.00 Wib

<sup>4</sup> <http://www.valora.co.id/berita/3152/fgd-pilgub-sumbar-amnasmen-kpu-mengklaim-sosialisasi-kpu-telah-massif.html>, diakses tanggal 2 November 2017, pukul 20.00 Wib

pasangan calon kepala daerah dengan pihak terkait dan pemanfaatan budaya lokal/tradisional ( *randai*, *rabab*, *kim*, *saluang* dangdut) dan sosialisasi melalui media kreasi kerjasama dengan Kelompok Pemusik Jalanan<sup>5</sup>.

Faktanya penyampaian pesan pemilihan dari berbagai metode yang diyakini oleh KPU Sumbar sebagai usaha yang maksimal ini belum dapat meningkatkan kehadiran pemilih di Tempat Pemungutan Suara. Hal ini berarti terdapat persoalan yang perlu dikaji terkait proses penyusunan maupun penyampaian pesan yang dilakukan oleh KPU Sumatera Barat dalam sosialisasi kepada khalayak sasaran.

Partisipasi yang menurun sebagai akibat ketidakhadiran pemilih dalam pemilihan dikarenakan berbagai faktor yang melatarbelakanginya. Menurut penelitian yang dilakukan Arianto (2011: 56-59), penyebab masyarakat tidak memilih dalam pemilihan umum disebabkan oleh 5 (lima) faktor yaitu dimulai dari faktor teknis dan pekerjaan yang merupakan faktor internal serta faktor eksternal yang terdiri dari faktor administratif, sosialisasi dan politik. Sosialisasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu merupakan salah satu faktor eksternal sebagai penyebab ketidakhadiran pemilih di Tempat Pemungutan Suara.

Terkait partisipasi di Sumatera Barat, tahun 2015, KPU melakukan studi penajakan tentang Partisipasi Pemilih Pada Pemilu 2014 bekerjasama dengan *Electoral Research Institute* (ERI)<sup>6</sup>. Hasil studi penajakan tersebut menjelaskan bahwa faktor dominan yang menjadi point penting partisipasi politik Sumatera

<sup>5</sup> Laporan evaluasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2015

<sup>6</sup> *Electoral Research Institute* merupakan lembaga riset kepemiluan yang didirikan pada tahun 2014 memiliki visi dan misi untuk mendorong dan memperkuat kebijakan kepemiluan yang didasarkan dari hasil-hasil penelitian.



Barat salah satunya adalah pola pikir masyarakat Minangkabau di beberapa Kota/Kabupaten tentang politik dan pemilu masih belum maksimal. Hal ini disebabkan program sosialisasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu belum seluruhnya berjalan dengan baik atau kurang maksimal (Nuryanti dalam Partisipasi Pemilih Pada Pemilu 2014: Studi Penjajakan, 2014, 136-170).

Sosialisasi pemilihan merupakan salah satu kegiatan komunikasi KPU dalam menyampaikan informasi tentang tahapan dan program penyelenggaraan pemilihan kepada masyarakat. Informasi pemilu yang belum terkomunikasikan dengan baik akan mengakibatkan pemilih tidak mengetahui arti penting kontribusinya dalam penyelenggaraan pemilu padahal pemberian suara (*vote*) merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat dalam pemilu (Dedi Irawan dalam Efriza, 2012:178).

Banyak hal yang menyebabkan komunikasi dalam sosialisasi kurang berjalan maksimal diantaranya bisa disebabkan oleh faktor kredibilitas komunikator, konteks, isi dan kejelasan pesan, faktor media sebagai saluran penghantar pesan, kontinuitas dan konsistensi serta kemampuan penerima menerima pesan (Cutlip dalam Morisan, 2008:206-208). Hal ini berarti bahwa seluruh komponen dalam komunikasi sangat menentukan keberhasilan komunikasi.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Arianto dan Nuryanti di atas, faktor sosialisasi merupakan salah satu penyebab ketidakhadiran pemilih dalam pemilihan. Hal tersebut menjadi alasan peneliti untuk meneliti kegiatan

sosialisasi sebagai wujud komunikasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Sumatera Barat dalam Pilgub 2015.

Salah satu elemen penting komunikasi adalah pesan. Komunikasi dipandang sebagai proses mengenai pembentukan pesan, penyampaian, penerimaan dan pengolahan pesan. Pesan pemilihan diharapkan dapat diterima dan dipahami secara sama oleh seluruh pemilih agar tingkat partisipasi ikut meningkat. Dalam penyampaian pesan, banyak metode yang bisa dilakukan untuk menjangkau khalayak sasaran baik secara langsung maupun melalui media. Komunikasi secara langsung (tatap muka) dianggap efektif karena tanggapan komunikasi dapat diterima secara langsung. Berbeda dengan komunikasi bermedia, umpan balik memerlukan waktu dan tertunda.

Salah satu metode yang digunakan KPU Sumatera Barat dalam menjangkau pemilih sasaran adalah sosialisasi dalam bentuk tatap muka diantaranya kepada stakeholder, partai politik, pemilih pemula, pemilih disabilitas, kelompok perempuan, kelompok keagamaan dan Organisasi Kemasyarakatan. Sosialisasi secara tatap muka yang dilakukan KPU Sumatera Barat dalam Pemilihan Gubernur dan Waki Gubernur Sumatera Barat tahun 2015 dalam bentuk diskusi dengan stake holder terkait, seminar, *workshop*, rapat kerja, pelatihan, ceramah, dan simulasi pemungutan suara.

Komunikasi yang bersifat tatap muka memberi peluang kepada KPU Sumatera Barat untuk menyampaikan pesan pemilihan secara maksimal. Persiapan dalam komunikasi tentunya harus dipersiapkan secara matang yaitu

dimulai dari merancang pesan dengan baik, memilih media yang sesuai untuk menjangkau target sasaran sehingga proses komunikasi dapat berjalan lancar.

Penelitian terkait sosialisasi pemilu dengan fokus pada strategi dan peran KPU telah banyak dilakukan, tetapi belum ada penelitian yang menyentuh dan fokus pada proses komunikasi dalam sosialisasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dan jajarannya sebagai penyelenggara pemilu. Berdasarkan informasi dari media, sosialisasi yang dilakukan oleh KPU Sumatera Barat tidak merata diterima oleh seluruh masyarakat. Hal ini berarti bahwa komunikasi yang dilakukan KPU Sumatera Barat belum maksimal sehingga masih ada masyarakat yang tidak mendapatkan informasi pemilihan.

Informasi yang tidak tersebar merata menandakan bahwa terdapat permasalahan dalam proses komunikasi sebagai rangkaian tahapan yang dilakukan dalam penyampaian pesan oleh KPU Sumatera Barat kepada masyarakat. Proses komunikasi inilah yang menarik peneliti untuk mengkajinya lebih lanjut dalam penelitian ini, dimana rangkaian berawal dari rancangan kegiatan sosialisasi yang dilakukan KPU Sumatera Barat yaitu dimulai dari penyusunan dan penetapan pelaksana, jadwal, petunjuk teknis pelaksanaan sosialisasi serta penentuan sasaran, materi dan metode yang akan digunakan oleh KPU Sumatera Barat dalam pelaksanaan sosialisasi. Tahap selanjutnya dilakukan proses penyusunan dan penyampaian pesan sampai dengan penerimaan pesan yang dilakukan melalui sosialisasi tatap muka.



## 1.2 Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian ini adalah meneliti proses komunikasi dalam sosialisasi yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat dalam bentuk tatap muka kepada organisasi kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan merupakan salah satu sasaran sosialisasi KPU Sumatera Barat sesuai dengan Keputusan KPU Sumatera Barat Nomor 72 Tahun 2015.

KPU Sumatera Barat memilih Ormas sebagai sasaran sosialisasi dengan tujuan agar Ormas dapat membantu penyelenggara meneruskan sosialisasi tentang pemilihan yang diterimanya kepada massanya<sup>7</sup>. Dalam membantu penyelenggara tersebut, tentunya Ormas harus memahami dulu pesan-pesan pemilihan yang akan disampaikan. Penelitian ini hanya memfokuskan pada proses komunikasi yang dilakukan KPU Sumatera Barat dalam menyampaikan pesan pemilihan kepada Organisasi Kemasyarakatan sehingga Ormas dapat membantu KPU Sumatera Barat dalam menyampaikan informasi pemilihan.

## 1.3 Rumusan Masalah

Komunikasi merupakan salah satu kunci untuk menggugah pemilih untuk ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum. Indikator keberhasilan kegiatan sosialisasi yang dilakukan KPU Sumatera Barat adalah persentase partisipasi pemilih yang menggunakan hak pilih dengan target sebesar 77,5%. Pemilih yang datang ke Tempat Pemungutan Suara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat hanya 58,65 % dari 3.545.076 jumlah pemilih. Ketika

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Kasubag Teknis dan Hupmas tanggal 22 Maret 2018.

target tidak tercapai, fakta ini menjelaskan bahwa terdapat permasalahan dalam sosialisasi yang dilakukan oleh KPU Sumatera Barat.

KPU Sumatera Barat menganggap kegiatan sosialisasi telah dilaksanakan secara maksimal dengan berbagai metode untuk menjangkau khalayak sasaran yang tersebar di seluruh Sumatera Barat. Metode yang digunakan KPU Sumatera Barat dalam penyampaian pesan kepada khalayak yaitu melalui tatap muka, media massa, kesenian daerah, media format luar ruang dan sebagainya. Penggunaan berbagai metode komunikasi yang dianggap oleh KPU Sumatera Barat dapat menjangkau seluruh khalayak Sumatera Barat belum dapat meningkatkan kehadiran pemilih di Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Pemberitaan media pada tahun 2015 menyebutkan bahwa masih ada masyarakat yang belum mendapatkan informasi mengenai pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2015. Hal ini diperkuat oleh pendapat pengamat politik Sumatera Barat yang menilai bahwa Pilgub Sumatera Barat tahun 2015 minim sosialisasi dan pesan sosialisasi belum menyentuh seluruh masyarakat.

Berdasarkan paparan di atas tentang komunikasi KPU Sumatera Barat dalam sosialisasi, maka peneliti berasumsi bahwa terdapat permasalahan dalam proses komunikasi KPU Sumatera Barat. Sosialisasi yang tidak mencapai target dalam Pilgub Sumbar 2015 disebabkan oleh proses komunikasi yang dilakukan oleh KPU Sumatera Barat kepada khalayak belum maksimal dan pesan-pesan pemilu belum seluruhnya sampai ke masyarakat.

Komunikasi merupakan suatu proses yang menunjukkan adanya kegiatan pengiriman pesan dari komunikator kepada khalayak sasaran. Khalayak menerima suatu pesan bukan hanya ditentukan oleh isi pesan saja, tetapi oleh semua komponen yang mendukung terjadinya proses komunikasi (Brent D. Ruben dalam Cangara (2016:192). Seluruh elemen komunikasi sangat menentukan keberhasilan komunikasi.

Dalam proses komunikasi, kemampuan KPU Sumatera Barat dalam menyusun dan menyampaikan pesan menjadi kunci keberhasilan sosialisasi Pilgub Sumatera Barat 2015. Berdasarkan hal tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan rumusan masalah “Bagaimanakah proses komunikasi yang dilakukan KPU Provinsi Sumatera Barat dalam sosialisasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2015 kepada Organisasi Kemasyarakatan?”

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah, penelitian ini bertujuan:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses penyusunan dan penyampaian pesan serta penerimaan pesan sosialisasi melalui tatap muka kepada Organisasi Kemasyarakatan.
2. Menemukan hambatan-hambatan proses komunikasi dalam sosialisasi kepada Organisasi Kemasyarakatan.
3. Untuk mengusulkan model proses komunikasi dalam sosialisasi tatap muka yang dilakukan KPU Sumatera Barat dalam penyelenggaraan pemilu.

## 1.5 Kegunaan Penelitian

### 1. Kegunaan Teoritis dan Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pengembangan ilmu komunikasi, khususnya dalam komunikasi organisasi pemerintah terkait tugas institusi untuk memberikan sosialisasi kepada pihak eksternal (masyarakat). Model proses komunikasi yang dihasilkan dalam penelitian ini dapat menjadi referensi dalam bidang komunikasi kepemiluan.

### 2. Kegunaan Praktis

Model proses komunikasi yang dihasilkan dalam penelitian ini dapat digunakan oleh penyelenggara pemilihan umum untuk menyempurnakan proses komunikasi dalam sosialisasi pemilihan umum yang dilakukan oleh KPU beserta jajarannya kepada khalayak sasaran.

